

University of Groningen

## Inheemse wilde diersoorten in de Nederlandse wetgeving tussen 1860 en 1995

van der Windt, Henny; Knegtering, Edo

*Published in:*  
Jaarboek voor Ecologische Geschiedenis

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
2005

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*  
van der Windt, H., & Knegtering, E. (2005). Inheemse wilde diersoorten in de Nederlandse wetgeving tussen 1860 en 1995. *Jaarboek voor Ecologische Geschiedenis*, 81-110.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# **Inheemse wilde diersoorten in de Nederlandse wetgeving tussen 1860 en 1995; bestrijding, benutting of bescherming**

**Verschenen in:**

**Jaarboek voor Ecologische geschiedenis 2004. (2005) 81-110**

*Edo Knegering\* & Henny van der Windt#*

**\*, Centrum voor Energie en Milieukunde IVEM, Rijksuniversiteit Groningen (thans verbonden aan de Directie Natuur, Ministerie van LNV, Den Haag),  
#Sectie Wetenschap & Samenleving, Biologisch Centrum/Rijksuniversiteit Groningen**

## **Summary**

We studied the development of species specific legislation in the Netherlands on wild animals over the period 1857–1995. We focussed on the importance of aesthetical perspectives, notably the appreciation of species characteristics as embodied in taxa, and ethical perspectives for this legislation. We also assessed the relative involvement of different taxa in species specific legislation. Three objectives in this legislation were defined namely ‘control’, ‘use’, and ‘protection’, based on purposes and potential levels of legally allowable taking.

Over time, the number of species under legislation increased, mainly caused by the increase of numbers subject to ‘protection’. The taxa included birds, mammals, amphibians, reptiles, fishes, bivalves, gastropods, cephalopods, insects, crustaceans and asteroids. Persistent differences were found in the relative involvement of taxa in the objectives as well as in the relative extent to which taxa were affected by long term trends in numbers of species subject to the objectives. Clearly, the legislator put most attention to birds, and vertebrates in general, and less to insects, absolutely and relatively. Many taxa were not part of legislation at all. Interestingly, there seems to be a relationship between the size of species and the objective of legislation. During the period under study, we found shifts in ethical perspectives towards wild animals. Arguments of use has been replaced step by step by arguments regarding ‘intrinsic value’ of individuals, species and ecosystems, the species belongs to. Important changes in legitimation took place around 1880, 1915, 1970, and 1995.

It is concluded that the increase of the number of species under legislation can be seen as an expansion of the moral community: the change of ethical perspectives during the last two centuries caused a higher moral standard for wild animals. Besides, changes in species’ legal status resulted from the appreciation of species characteristics embodied in taxa. Knowledge seems to play a minor role.

## **Inleiding**

Al sinds de Middeleeuwen worden sommige dieren in het wild door wetgeving beschermd, maar vanaf het eind van de 19<sup>e</sup> eeuw is het aantal beschermde dieren sterk toegenomen. Het tijdstip en de motivatie voor opname in wetgeving was lang niet voor alle diersoorten gelijk. Van sommige soorten, met name het wild, was de benutting al zeer snel wettelijk aan banden gelegd, waardoor deze een bepaalde vorm van bescherming verkregen. Andere soorten, zoals de zeggekorfslak, werden heel laat, in de loop van de 20<sup>e</sup> eeuw, beschermd. Daarbij was hun ‘waarde op zich’, los van enig nut voor mensen, een voornaam motief. Voor weer andere soorten werd juist de bestrijding middels wetgeving geregeld.

Volgens Kellert (1985a) liggen aan dergelijke historische verschuivingen in de omgang met diersoorten met name veranderingen in ethische houdingen jegens dieren en natuur ten grondslag. Een dergelijke verandering in de houding jegens dieren zou zich vanaf de Middeleeuwen hebben voltrokken en is ook beschreven door onder meer Thomas (1984), Singer (1981) en voor Nederland door Davids (1989). Kellert (1996) betoogt dat daarnaast nog drie andere factoren van belang zijn bij de voorkeur van individuele mensen voor bepaalde dieren. In de eerste plaats speelt de aard en de intensiteit van de concrete interactie tussen mensen en de betreffende dieren een rol, verder de (perceptie van de) fysieke en gedragskenmerken van het dier in kwestie en tenslotte de kennis die mensen hebben van deze dieren. Anders gezegd, de waardering van bepaalde dieren hangt af van de praktijksituatie en factoren die met perceptie te maken hebben: esthetiek, kennis en ethiek. Bij ‘esthetiek’ gaat het ingeval van dieren om de

waardering voor bepaalde vormen, grootte, kleur, textuur en andere fysieke kenmerken, om affectie gebaseerd op gedrag en om de hiermee samenhangende emoties. Bij 'ethiek' of – ethische – houding moeten we denken aan de mate waarin ecocentrische dan wel antropocentrische of utilistische overwegingen de morele status van dieren bepalen, de gevoelde noodzaak tot zorg voor dieren en daarmee de rechtvaardiging van de omgang met die dieren. De 'kennis' betreft de plaats van de soort in het dierenrijk, meer bijzonder de fylogenetische verwantschap tot de mens, de populatiedynamiek en de ecologische betekenis die het dier heeft, inclusief de mate van concurrentie voor de mens. Uit studies naar de ontwikkeling van natuurbescherming blijkt dat deze factoren ook op maatschappelijk niveau relevant zijn (Van der Windt 1995; Swart et al 2001).

In welke mate elk van deze factoren de maatschappelijke waardering voor dieren of bepaalde dieren in de loop van de tijd hebben veranderd, is niet goed duidelijk. Behalve de verschuivingen in houding en rechtvaardiging wordt ook het belang van kennisontwikkeling vaak genoemd (Kellert 1985a; Kellert 1996; Singer 1981). Anderen wijzen juist op het grote belang van veranderingen in de praktijk, zoals gewijzigde landbouwsystemen in de loop der eeuwen en de andere fysieke relatie tussen mensen en dieren die hiermee ontstond (Davids 1989; Thomas 1984). Dat de taxonomische kenmerken van belang zijn blijkt onder meer uit het feit dat sommige fylogenetische groepen (taxa) duidelijk meer maatschappelijke aandacht dan andere kregen in de ontwikkeling van de 20<sup>e</sup> eeuwse natuurbeschermingswetgeving in diverse landen (De Klemm & Shine 1993, Bean 1977). Ook uit de Nederlandse geschiedenis uit eerdere perioden komt naar voren dat bescherming van vogels en zoogdieren beter geregeld was dan van andere diergroepen (Davids 1989). Tenslotte zijn er aanwijzingen dat naast algemene karakteristieken van taxa ook specifieke kenmerken een rol spelen. Zo laat een analyse van de Amerikaanse Endangered Species Act (ESA) uit de 20<sup>e</sup> eeuw zien dat er een significant verband is tussen de waarschijnlijkheid dat soorten door de ESA worden beschermd en hun lichaamsgrootte (Metrick & Weitzman 1998).

Onze centrale vraag is welke maatschappelijke keuzes bij de bescherming van dieren en diergroepen vanaf het eind van de 19<sup>e</sup> eeuw in Nederland hebben plaatsgevonden, en welke factoren daarbij van belang (kunnen) zijn geweest. We zullen ons daarbij concentreren op maatschappelijke verschuivingen in de waardering van dieren en diergroepen en de mate waarin taxonomie en fysieke kenmerken een rol spelen. De wettelijke status beschouwen we als een goede afspiegeling van deze maatschappelijke keuzes. In onderstaande onderzoeken we het aandeel van de verschillende inheemse wilde diergroepen in de Nederlandse wetgeving gedurende de periode 1857-1995. De wetgeving in deze periode is goed ontwikkeld en traceerbaar, en bovendien vinden we in dit tijdvak veranderingen op het vlak van dieren-mens-interacties en op het gebied van natuurbescherming in het algemeen (Davids 1989; Van der Windt 1995).

### **Aanpak**

Onze onderzoeks-aanpak bestond uit vier onderdelen. In de eerste plaats ging het er ons om de veranderingen in de op bescherming van diersoorten gerichte vormen van wetgeving te onderzoeken, en het aandeel van soorten uit verschillende taxa in wetgeving. We hebben er voor gekozen dit op een kwantitatieve manier te doen (Knegtering et al, 2000). Daartoe beschouwden we het gehele spectrum van beschermende regelgeving ten aanzien van soorten, van het veilig stellen van een minimumpopulatie voor consumptie tot exclusieve bescherming om principiële redenen. Hiermee omzeilden we tevens de lastige kwestie wat precies als natuurbescherming moet worden gezien. Daarnaast hebben we onderzocht of er ook een tendens was bij de bestrijding van diersoorten, en of dit gekoppeld was aan bepaalde soorten of taxa.

De soortspecifieke regelgeving werd getraceerd met behulp van indexen voor regelgeving die in het Staatsblad of de Staatscourant is gepubliceerd (Luttenberg 1925; VUGA 1953-; Audier 1956). Alle relevante regelgeving die betrekking had op dieren in het wild in periode 1857–1995 werd geselecteerd.. We noteerden alle soorten die expliciet als soort (bijvoorbeeld "nachttegaal") in de regelgeving werden genoemd en waarvan de aanwezigheid op het Nederlandse grondgebied (zonder de overzeese gebiedsdelen) vaststond of kon worden verwacht. Minder specifieke aanduidingen (zoals "valk" of "kikker") werden ook in beschouwing genomen als duidelijk was dat daarbij op één bepaalde soort of

een bepaalde groep van soorten werd gedoeld. Niet-soortspecifieke regelgeving, zoals over pesticiden, is niet in de beschouwing betrokken.

In de geselecteerde regelgeving hebben we drie doelen onderkend ten aanzien van wat in de de omgang met soorten werd gereguleerd, die we aangeduid hebben als 'benutting', 'bescherming' en 'bestrijding'. Bij 'benutting' gaat het om het profijtelijk gebruiken van dieren of dierproducten. Doel is hier om de mate van benutting van bepaalde dieren zodanig te reguleren dat overexploitatie wordt voorkomen. Ingeval van 'bescherming' is het doel om te voorkomen dat exemplaren van een soort uit de natuur worden weggenomen, zonder dat daarbij wordt beoogd om op termijn zo'n soort weer te kunnen benutten. Met 'bestrijding' wordt bedoeld het voorkomen of beperken van de aanwezigheid van soorten met het oogmerk menselijke belangen veilig te stellen. Dit kan ook betekenen het grootschalig uitroeien van dieren. Diersoorten in regelgeving die ons inziens duidelijk een van de drie doelen betrof, werden door ons aan zo'n doel gekoppeld, ook als het niet het hoofddoel van de wet was. 'Benutting' werd dus als label gebruikt voor alle dieren in de Jachtwet, maar het label 'bestrijding' werd alleen toegekend aan de dieren die in deze wet als "schadelijk" stonden gecategoriseerd. Indien nodig, werden verscheidene doelen gekoppeld aan een-en-dezelfde soort. Vervolgens werd voor elk jaar in de periode 1857-1995 het aantal diersoorten per taxon per doel bepaald. Tenslotte is ook een index gemaakt, de zogenaamde *Legal Species Covering Index* (LSCI), die per doel voor de periode 1900-1995 aangeeft in welke mate de soorten die van een bepaalde taxonomische groep in Nederland voorkwamen, ook daadwerkelijk onderwerp van wetgeving zijn geweest. Deze periode is gekozen, omdat van deze periode ook gegevens over het voorkomen van diverse soorten beschikbaar waren (Koomen et al. 1995). De gebruikte index was:

$$LSCI = \frac{1}{95S} \sum_{i=1}^k t_i$$

waarin

$t_i$ : de totale periode (in jaren) tussen 1900 en 1995 waarin op de soort het wettelijk doel van toepassing was,

$k$ : het totaal aantal soorten waarop dat doel van toepassing was,

$S$ : het geschatte aantal soorten dat van dat taxon in Nederland voorkwam in de bewuste 95 jaar.

In de tweede plaats is als aanvulling op de bovengenoemde methode van één taxonomische groep, de vogels, in meer detail nagegaan welke verschuivingen zich hebben voorgedaan. Voor een beperkte groep vogels, de kraaiachtigen en de roofvogels, is voor de 20<sup>e</sup> eeuw onderzocht welke veranderingen zijn optreden in hun wettelijke status. Bedoeld wordt hier of het in de wet ging om bescherming, benutting, dan wel bestrijding.

Eveneens als aanvulling op de eerste aanpak, is voor een bepaalde taxonomische groep, de zoogdieren, nader onderzocht of de lichaamsgrootte als aparte factor van invloed kan zijn geweest op de wettelijke status. Ook hier is de ontwikkeling die zich hierin heeft voorgedaan in kaart gebracht. Deze lichaamsgrootte is bepaald met behulp van een standaarddeterminatieboek voor zoogdieren (De Lange et al 1994).

Tenslotte zijn de Memorie's van Toelichting van enkele belangrijke wetswijzigingen geraadpleegd en de discussies daaromtrent, binnen en soms buiten het parlement, als belangrijke indicaties voor de maatschappelijke waardering van dier(soorten) en de betreffende diergroepen in het bijzonder.

### Wetten en aantallen soorten

Een van onze hoofdvragen betrof de mogelijke verandering in het aantal diersoorten in de wetgeving gedurende de onderzochte periode. Daartoe is eerst nagegaan om welke wetgeving het hier eigenlijk gaat. Voor de Nederlandse soortspecifieke regelgeving in de periode 1857-1995 blijken met name de jacht-, visserij- en natuurbeschermingswetten van belang te zijn geweest bij debenutting en bescherming van diersoorten (zie tabel 1a). Daarnaast is er lange tijd de zogenaamde Nuttige Dierenwet van kracht geweest, waarin eveneens soorten stonden vermeld die een bepaalde vorm van bescherming kregen. Bestrijding van bepaalde soorten is vaker in apart voor deze soorten bedoelde wetten of besluiten geregeld (zie tabel 1b). Sommige van de betreffende besluiten waren gekoppeld aan raamwetten, met name aan de achtereenvolgende plantenziektewetten.

Wanneer we de gehele op diersoorten gerichte regelgeving samen nemen, is er duidelijk een toename geweest van het aantal soorten dat hieraan onderhevig is. Figuur 1 laat voor elk van de onderscheiden doelen zien hoeveel soorten tussen 1860 en 1995 onderwerp van regelgeving waren. Duidelijk is dat de toename van het aantal soorten bepaald werd door soorten waarvoor benutting of bescherming was geregeld. Het aantal via regulering bestreden soorten veranderde in de loop van de tijd weinig.

De veranderingen in aantallen soorten onder regelgeving zijn schoksgewijs verlopen (zie figuur 1). In sommige jaren nam het totaal aantal soorten dat expliciet onder regelgeving viel plotseling snel toe. Dergelijke veranderingen namen een aanvang rond 1880, toen er voor het eerst een wet werd vastgesteld waarin een aantal soorten bescherming kreeg, de Nuttige Dierenwet 1880. Omstreeks 1915 zien we weer een toename van het aantal soorten in de wetgeving (zie figuur 1), op het moment dat enkele wetten werden aangepast, zoals de Visserijwet en de Nuttige Dierenwet en een nieuwe wet ontstond, de zogenaamde Vogelwet. De derde grote verandering zien we rond 1970 toen er door de overheid soortbeschermingsbesluiten genomen werden op basis van de net van kracht geworden Natuurbeschermingswet. De laatste verandering van enige omvang vond plaats aan het eind van de 20<sup>e</sup> eeuw.

**Tabel 1a. Chronologie van de belangrijkste soortspecifieke regelgeving voor niet-gedomesticeerde dieren in het wild in Nederland tussen 1857 en 1995, met de hoofddoelstellingen benutting en bescherming van dieren. Per regeling zijn hoofd- en nevendoelstellingen aangegeven (tussen haakjes).**

**Hoofddoelstellingen (hoofdletters): Benut = "benutting", Bescherm = "bescherming"**

**Nevendoelstellingen (kleine letters): bestrijd = "bestrijding", benut = "benutting", bescherm = "bescherming".**

<u>Periode</u>	<u>Regelgeving</u>
1857–1923	Jacht- en Visserijwet (betreft binnenvisserij) 1857 (Benut, bestrijd, bescherm)
1857–1881	Visserijwet (betreft zee- en kustvisserij) 1857 (Benut)
1880–1914	Nuttige Dierenwet 1880 (Bescherm)
1881–1911	Visserijwet (betreft zee- en kustvisserij) 1881 (Benut)
1911–1963	Visserijwet (integraal) 1908 (Benut)
1914–1936	Vogelwet 1912 (Bescherm, benut, bestrijd)
1914–	Nuttige Dierenwet 1914 (Bescherm)
1914–1963	Besluiten betreffende de mol ( <i>Talpa europea</i> ), de egel ( <i>Erinaceus europaeus</i> ) en kikkers (Bescherm, benut)
1923–1954	Jachtwet 1923 (Benut, bestrijd)
1936–	Vogelwet 1936 (Bescherm, benut, bestrijd)
1947–1992	Bijenwet 1947 (betreft honingbijen <i>Apis mellifera</i> ) (Benut)
1954–	Jachtwet 1954 (Benut, bestrijd)
1963–	Visserijwet 1963 (Benut)
1967–	Natuurbeschermingwet 1967 (Bescherm)
1993–	Wet 1993 tot wijziging Vogelwet, Jachtwet en Natuurbeschermingswet (Bescherm)

**Tabel 1b. Chronologie van de belangrijkste soortspecifieke regelgeving voor niet-gedomesticeerde dieren in het wild in Nederland tussen 1857 en 1995, met als hoofddoelstelling bestrijding.**

<u>Periode</u>	<u>Regelgeving</u>
1875–1911	Coloradokeverwet ( <i>Leptinotarsa decemlineata</i> )
1883–1951	Druifluisswet ( <i>Daktulosphaira vitifoliae</i> )
1898–1922	Besluit betreffende San José schildluis ( <i>Quadraspidiotus perniciosus</i> )
1928–1992	Wet en besluit betreffende kersenvlieg ( <i>Rhagoletis cerasi</i> )
1930–	Muskusratwet ( <i>Ondatra zibethicus</i> )
1932–1994	Wet en besluiten betreffende Coloradokever ( <i>Leptinotarsa decemlineata</i> ),

1935–	Besluit betreffende kleine - en grote iepenspintkever ( <i>Scolytus scolytus</i> en <i>S. multistriatus</i> )
1942-1992	Wet en besluit betreffende runderhorzels ( <i>Hypoderma bovis</i> en <i>H. lineatum</i> )
1948-1992	Wet en besluit betreffende aspergevlieg ( <i>Platyparea poeciloptera</i> )
1951–	Besluit betreffende San José schildluis ( <i>Quadraspidiotus perniciosus</i> )

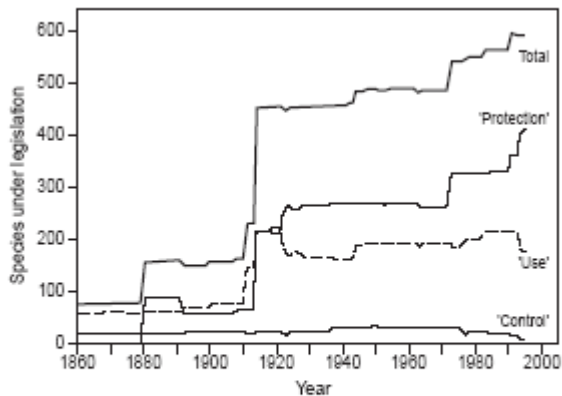
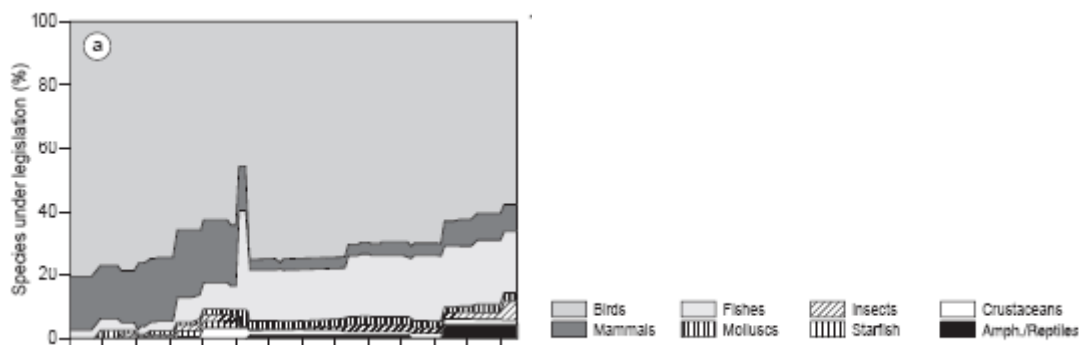


Figure 1 Estimated numbers of free-to-roam non-domestic animal species subject to Dutch species-specific legislation throughout the 1860–1995 period.



Figuur 2. Relatieve aandeel van taxa in soortspecifieke regelgeving in de periode 1860-1995.

### Achtergronden toename aantal soorten in wetgeving

Wat was nu de reden voor de gevonden veranderingen in de soortspecifieke wetgeving?

Bij de eerste twee wetten die we hier aan de orde laten komen, de Visserijwet 1857 (Stb. 1857, 86) en de Jacht- en Visserijwet 1857 (Stb. 1857, 87) ging het primair om de vraag hoe de oogst van dieren uit het wild geoptimaliseerd kon worden en wie gerechtigd waren hieraan deel te nemen. Voor de jachtwetgeving betekende dat bijvoorbeeld dat sommige diersoorten (zoals korhoen, kemphaan, haas en ree) als wild werden aangemerkt. Er werd echter ook geregeld dat enkele diersoorten (met name kievit en nachtegaal) vrij goed beschermd werden. Op het doden van andere (zoals de wezel, de vos en ‘de arend’) stond daarentegen een premie. De in de wet genoemde diersoorten waren vrijwel dezelfde als die in de voorlaatste wet, die van 1852 (Stb. 1852, 47). Het lijstje vormde wel een uitbreiding ten opzichte van de eerste Jachtwet uit 1814 (Stb. 1814, 79), die overigens nog de jachtpremie voor de wolf bepaalde. De wetwijziging in 1857 vond plaats omdat men de strafbepalingen bij overtreding van de regels te streng achtte (Handel. St.-Gen. 1856-1857, bijl. MvT. p. 531-536).

De Visserijwet 1857 was in nog veel sterkere mate een versoepeling van het regime. Hoewel al eeuwen bekend was dat te intensieve visserij de grootte van de visstapel en dus de vangst in gevaar kon brengen, besloot de overheid vrijwel alle regulering uit de voorgaande visserijwetten (Stb. 1854, 21; Stb. 1818, 15), die overigens vooral de haring betrof, overboord te gooien. Of zoals het heet in artikel 1 van deze wet: “Er wordt aan elk een volkomen vrijheid gelaten, de verschillende takken van

zeevisscherij naar eigen goedvinden uit te oefenen.” (Stb. 1857, 86). Het idee was dat vrije visserij de toekomst van deze bedrijfstak het best zou dienen.

Enige decennia later kwam men echter weer tot het inzicht dat een nieuwe wet dringend noodzakelijk was om de visserij en de vissers te beschermen (Handel. 2<sup>e</sup> K 1879-1880, Bijl. 159, MvT). De ontwikkeling van de visserijvloeden, veelal door de betere technische mogelijkheden (zoals de stoomvisserijschepen) leidde namelijk tot forse problemen. Sommigen vreesden zelfs het ‘doodvissen der Noordzee, vooral van hare Nederlandsche kustwateren’ (Beajon 1885: 304). Daarom werden er in 1881 voor bot, spiering en haring maatregelen genomen (Stb. 1881, 76). Er was echter nog een probleem. De steeds beter uitgeruste nationale visserijvloeden kwamen meer en meer in elkaars vaarwater met als gevolg ernstige, vaak gewapende conflicten over de vraag wie waar mocht vissen in de Noordzee (Beajon 1885; Hovart 1994). Om de visrechten beter te verdelen en hoeveelheden gevangen vis te reguleren tekenden zeven Noordzeelanden in 1882 de Conventie van Den Haag die vrijwel onmiddellijk werd omgezet in nationale wetgeving (Stb 1883, 202). Dit alles leidde echter niet tot het gewenste resultaat met als gevolg een nieuwe wet, de Visserijwet 1908 (Stb.1908, 311). Deze wet was ook bedoeld om de visserijwetgeving die tot dan toe over twee wetten was verdeeld bijeen te brengen (Handel. TK 1904-1905, Bijl. 199, MvT). Tijdens de behandeling in het parlement bleek er vrij grote instemming met de wet te zijn vanuit het besef dat de kustvisserij, met name die op platvis, en de binnenvisserij in deplorabele toestand verkeerden. (Handel. TK 1905-1906, Bijl, nr. 68; Handel. TK 1907-1908, p. 1609-1652). De bescherming was overigens primair gericht op enkele economisch relevante soorten. Ten bate van de visserij mochten andere diersoorten juist bestreden worden, zoals roofvissen en de zeehond (Handel TK 1904-1905, Bijl. 199).

Omstreeks 1880 was er nog een verandering op het gebied van soortgerichte wetgeving, die direct te maken had met de uitbreiding van het aantal beschermde soorten, de invoering van de Nuttige Dierenwet in 1880 (Stb. 1880, 89). Deze wet kwam tot stand nadat uiteenlopende maatschappelijke groepen, waaronder dierenbeschermers, landbouwers en bosbouwers druk op de regering hadden uitgeoefend, verwijzend naar Oostenrijk waar inmiddels een soortgelijke wet in werking was getreden. Vertegenwoordigers van de landbouwsector zoals de Geldersche Maatschappij van Landbouw bepleitten een betere bescherming van de zogenaamde nuttige dieren (Pelzers 1992). Het ging hierbij bijvoorbeeld om de wezel en diverse vogels die veel voor de landbouw schadelijke dieren tot hun dieet rekenden. Zo was er een enorme rupsenplaag in Noord-Brabant opgetreden, die werd toegeschreven aan de grootschalige vangst van insectenetende vogels. De in 1864 opgerichte Dierenbescherming streefde ernaar om behalve nuttige ook zeldzame en ‘merkwaardige’ dieren in de wet op te nemen en bovendien wettelijk te regelen dat de wrede vervolging van bepaalde dieren zoals van de das werd tegengegaan (Davids 1989; Pelzers 1992). Ook wezen wetenschappers er geregeld op dat het grootschalig wegvangen van dieren ongewenst was vanwege de mogelijke verstoring van het natuurlijke evenwicht (Van Hall 1853).

De regering toonde zich gevoelig voor dergelijke pleidooien, maar moest forse oppositie overwinnen, zowel binnen de Tweede Kamer als binnen de Raad van State. De tegenstanders van de nieuwe wetgeving hekelden de bemoeienis van de overheid met dergelijke naar hun mening private kwesties, en betwijfelden daarnaast ernstig of het wel zo eenvoudig is om uit te maken wat schadelijk en wat nuttig is (Handel. TK 1879-1880, p. 1106-1127). ‘Niet de vogels maar de insecten moeten beschermd’, zo meende bijvoorbeeld de afgevaardigde L. Oldenhuis Gratama. Immers: ‘Vernietig de insecten en gij schaadt het plantenrijk’, zo luidde zijn argument. Even later haalde hij bovendien krachtig uit naar ‘de ziekelijke sentimentele dierenbescherming’, die hij verantwoordelijke achtte voor deze nieuwe benadering van bescherming van dieren (Handel. TK 1879-1880, p. 1107; 1108). En deze volksvertegenwoordiger stond bepaald niet alleen. De regering hield echter voet bij stuk omdat ze de schade aan de landbouw zeer groot achtte en dat ze de wreedheid jegens dieren aan wilden pakken (Handel. TK 1879-1880, Bijl. 134.5). Enkele insectenetende zoogdieren, waaronder alle vleermuizen en de egel, werden in deze wet als nuttige dieren aangemerkt. Dezelfde beschermde status kregen 44 vogels, waaronder alle mezen, zwaluwen en 18 ‘spitsbekkige’ zangvogels. In totaal 21 vogels, waaronder de kauw en enkele meeuwensoorten, verkregen bescherming gedurende een deel van het jaar (Stb. 1880, 164). Hoewel de invoering van de ‘Wet tot bescherming van dieren, nuttig voor Landbouw of Houtteelt’ dus duidelijk ook een economische achtergrond had, is deze toch te zien als een uiting van een andere benadering van dieren. Wreedheid jegens individuele wilde dieren werd niet meer zonder meer

geaccepteerd. Bovendien was het belangrijkste argument voor de bescherming niet het directe nut voor de mens, maar het indirect belang.

De roep om betere bescherming van diersoorten verdween echter niet na invoering van de Nuttige dierenwet. Integendeel, de druk nam toe, toen de regering in 1892 besloot het aantal beschermde vogels met circa 20 terug te brengen (Stb.1892, 236). De in 1899 opgerichte en zeer actieve Vogelbescherming, vaak gesteund door de in 1905 opgerichte Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland en de uit 1901 stammende Nederlandsche Ornithologische Vereniging, verzocht de rijksoverheid in de eerste decennia van de 20<sup>e</sup> eeuw om over te gaan tot een veel uitgebreidere bescherming van vogels (Swaen, 1924). Zo vonden zij het nutsargument in de Nuttige Dierenwet te rigide. Van dit principe werd in feite in 1908 afgestapt toen bij Koninklijk Besluit werd bepaald dat sterns samen met een tiental andere vogels tot de beschermde vogels gingen behoren (Stb. 1908, 231).

Het besluit was een gevolg van de talrijke protesten tegen de ongebreidelde jacht op sterns, waarvan vleugels en koppen als versiering van dameshoeden fungeerden (Voûte & De Vries Broekman 1973). De onder druk van de Vogelbescherming in 1912 vastgestelde Vogelwet (Stb. 1912, 303) ging er vanuit dat alle in Nederland in het wild levende vogels bescherming behoorden te genieten. De invoering van de wet werd overigens mede ingegeven door de wens het internationale vogelverdrag, de zogenaamde Conventie van Parijs (1902) te ondertekenen. De wet kwam er echter niet zonder slag of stoot. Met name in de Eerste Kamer was er felle oppositie. Nogal wat afgevaardigden ridiculiseerden de wet door er op te wijzen dat zangvogels dan zeker ook tegen roofvogels beschermd moesten worden (Handel. EK 1912-1913, p. 34-44). Daarnaast moest jacht gehandhaafd blijven als methode van voedselvergaring en om schade te voorkomen. Het eerste kamerlid R.Th. baron van Pallandt bijvoorbeeld vond, sprekend over de reiger en de kraai, dat 'zooveel mogelijk van dit tuig onschadelijk' gemaakt moest worden (Handel. EK 1912-1913, p. 39). De wet werd ternauwernood (met een stemverhouding van 16-14) aangenomen. Het verzet zorgde er ook voor dat een onderdeel van de wet nog niet van kracht werd en een aanzienlijke hoeveelheid (60) vogels bij wijze van uitzondering nog steeds gekooid of bejaagd mocht worden. Al met al was deze wet toch een belangrijke stap, en niet alleen omdat met deze wet een belangrijke uitbreiding plaatsvond van het aantal te beschermen dieren. Van even groot belang is dat deze dieren bescherming kregen. los van hun direct of indirect nut voor de landbouw of bosbouw.

Dat desondanks het nutsargument van belang bleef bleek uit de wijziging van de Nuttige Dierenwet (Stb. 1914, 262) waarbij de mol, de egel en kikkers werden aangewezen als te beschermen dieren. De mol en kikkers werden tot dan toe op grote schaal vervolgd en uitgevoerd naar respectievelijk de mollenhuidenmarkt in Londen en de restaurants in Parijs. Het aantal verkochte mollenhuiden werd geschat op anderhalf miljoen per jaar (Handel. TK 1912-1913, Bijl. MvT. Nr. 305,3). De regering vond dat hier een einde aan moest komen vanwege het grote nut dat deze dieren hadden.

De volgende grote verandering in soortwetgeving vond plaats in 1968, toen de Natuurbeschermingswet (Stb. 1967, 572) in werking trad. Deze wet was een direct uitvloeisel van de toenemende macht van de natuurbeschermingsbeweging en het onder grote lagen van de bevolking gegroeide wens dat natuurterreinen en bedreigde planten- en diersoorten meer bescherming nodig hadden (Gorter 1986; Van der Windt 1995). Dat dit besef zich binnen en buiten de regering niet in een bijzonder hoog tempo ontwikkelde mag blijken uit het feit dat deze wet reeds in de troonrede van 1928 was aangekondigd. De weerstand betrof echter met name het deel van de wet dat het mogelijk maakte gebieden als natuurterrein aan te wijzen (Gorter 1986). In 1973 werd daadwerkelijk besloten over te gaan tot bescherming van een aanzienlijke hoeveelheid diersoorten, waaronder een aantal slakken en insecten (Stb. 1973, 488). Toen was er inmiddels een breder besef ontstaan over de noodzaak voorzichtiger met de natuurlijke hulpbronnen om te gaan. Talloze dieren-, natuur- en milieuorganisaties waren rond 1972 opgericht, zoals Vereniging Milieudefensie, Wereldnatuurfonds en Stichting Natuur & Milieu of enorm gegroeid, zoals de Dierenbescherming en Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland (Davids, 1989, Gorter 1986; Van der Windt, 1995).

Het beschermen van economisch interessante soorten, waaraan vaak belangengroepen waren gekoppeld, vormde echter een blijvend probleem. Toch zette de overheid met de Visserijwet 1963 hierin weer een stap. De motivatie voor bescherming ontleende de overheid mede aan het Noord-Oost Atlantische Visserijverdrag van 1959. Dit legde 'aan de Lid-Staten de verplichting op' om 'maatregelen tot instandhouding van de visstapel te nemen' (Handel. TK 1961-1962, MvT. nr. 6550. p. 11). Er waren



echter ook geheel andere redenen voor de wetswijziging zoals de technische veranderingen in de visserij, de complexiteit van de oude visserijwetgeving, de opkomst van de sportvisserij en geografische veranderingen zoals het verdwijnen van de Zuiderzee (Handel. TK 1961-1962, MvT. nr. 6550; Stb. 1963, 312).. In de volgende decennia zou ondanks veelvuldig verzet van visserij-organisaties de regulering van visserij op economisch belangrijke vissoorten en bescherming van niet-economische soorten in de Visserijwet wel toenemen (Muizer, 1999).

De laatste sterke toename van het aantal soorten waarvoor bescherming gold, voltrok zich omstreeks 1990. Directe aanleiding voor deze uitbreiding was de veranderende internationale beschermingswetgeving, waaronder de richtlijnen van de Europese Unie (Stb. 1994, 550; Stb. 1993, 586; Stb. 1993 491). De Vogel-, Jacht- en Natuurbeschermingswet moesten daarom worden aangepast. Vrijwel tegelijkertijd (1993) werd echter ook een nieuwe wet ingediend, de zogenaamde Flora- en faunawet, die om redenen van overzichtelijkheid deze wetten geheel of gedeeltelijk moest vervangen, en ook de reeds lang niet meer gebruikte Nuttige Dierenwet (Stb. 1998, 402, Stb. 2001, 656). De inhoudelijke motivatie voor de Flora- en faunawet omvat een tweetal nieuwe ethische argumentaties, te weten intrinsieke waarde en zorgplicht. Verwante benaderingen waren ook terug te vinden in enkele net verschenen belangrijke overheidsnota's betreffende natuur en milieu, het Nationaal Milieubeleidsplan (Ministerie van VROM 1989) en het Natuurbeleidsplan (Ministerie van LNV 1989), die uiting gaven aan een krachtig gegroeid natuur- en milieubewustzijn binnen de overheid. Dat we ook in de Flora- en faunawet nieuwe ethische rechtvaardigingen vinden toont dat er in deze periode door de Nederlandse wetgever anders geoordeeld werd over de noodzaak tot soortbescherming. In de woorden van de wetgever ging het om de 'erkenning van het autonome bestaansrecht' van in het wild levende plante- en diersoorten 'uit het besef dat zij een onvervangbaar onderdeel zijn van het ecosysteem, alsmede uit de wens tot het behoud van de genetische variatie en de rijkdom aan flora en fauna' (Handel. TK 1992-1993, Bijl. Nr. 23147, MvT, p. 22). De nadruk op intrinsieke waarde betekent dat niet nut, schoonheid of schadelijkheid richtinggevend zijn voor bescherming van soorten, maar hun bestaan op zich. De zorgplicht houdt in dat iedereen de zorg in acht moet nemen voor de in het wild levende dieren en hun leefomgeving. Concreet zou de bescherming zo goed als alle gewervelde dieren in Nederland betreffen en daarnaast bedreigde ongewervelden. Opvallend is dat een deel van de vissen onder de Visserijwet bleef vallen. De jacht werd in de nieuwe wet beperkt tot onder meer de haas, de fazant en de houtduif, en bovendien alleen in bepaalde perioden en gebieden. maar voor andere dieren waren ontheffingen mogelijk. Sommige dieren zoals de zwarte rat en de mol mochten bestreden blijven worden vanwege de schade die ze veroorzaakten.

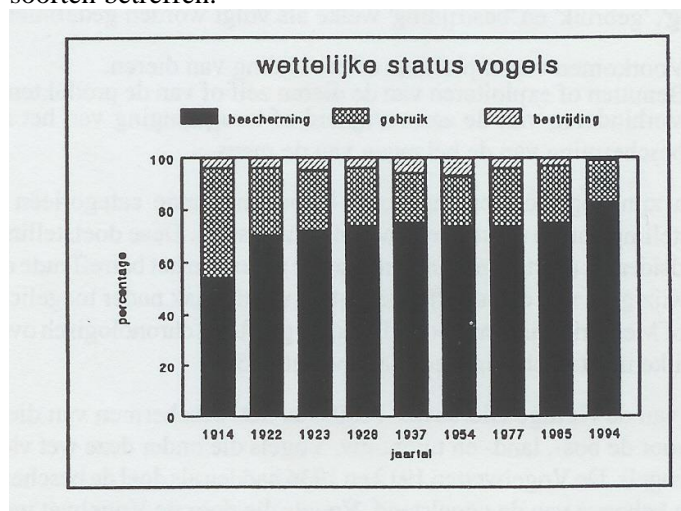
Over met name de omvang van de jacht en het begrip 'intrinsieke waarde' is fel gedebatteerd, binnen en buiten de Tweede Kamer (Toot 1995; Dijkman 1997). De totstandkoming van de wet zou al met al meer dan 20 jaar duren. Veel natuurbeschermingsorganisaties drongen aan op een veler ruimer beschermingsregime dan de gewervelden. Jagers daarentegen vonden de bescherming te ver gaan en achtten 'wise use' een veel beter ethisch principe dan 'intrinsieke waarde'. Dierenbeschermers wilden meer aandacht voor het lijden van individuele dieren (Kuilema 2003). Net als in voorgaande debatten over dit soort kwesties waren er ook nu verscheidene Tweede Kamerleden die zich opwierpen als woordvoerders van deze organisaties (Dijkman 1997; Kuilema 2003). Uiteindelijk ging de beoogde verdere beperking van de jacht niet door en kwam 'intrinsieke waarde' niet in de wet zelf. Daarentegen werd dit begrip in enkele opzichten wel als uitgangspunt gekozen en zelfs ook op individuele dieren van toepassing verklaard. Dat wil zeggen dat bij dat eventuele bestrijding van soorten, het welzijn van dieren niet onnodig aangetast mocht worden. De wetgever koos tegelijk het begrip 'wise use' als leidend principe omdat gebruik en bestrijding van dieren, in voorkomende gevallen mogelijk moesten blijven. Ondanks deze interne spanning is de Flora- en faunawet historisch te noemen, door de motivatie en het aantal soorten waarop deze van toepassing is.

De uitbreiding van de hoeveelheid beschermde soorten vanaf medio 19<sup>e</sup> eeuw, zo kunnen we concluderen, ging met een aantal veranderingen gepaard die indirect of direct samengingen met een verschuivende maatschappelijke houding ten opzichte van dieren. Deze voltrok zich geleidelijk en ondervond vaak grote maatschappelijke weerstand. Vrijwel altijd was er een actieve sociale beweging als sturende (en periodiek ook remmende) factor, zoals de organisaties van vissers, landbouwers, dierenbeschermers, vogelbeschermers, natuurbeschermers en jagers.

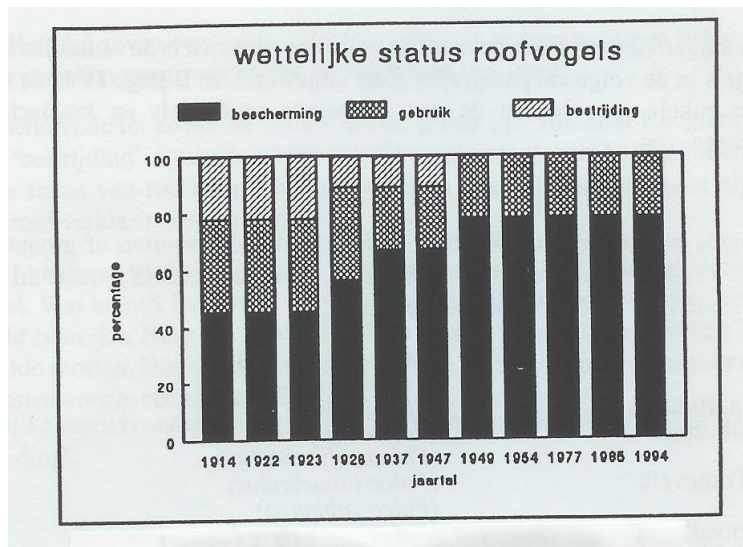
### Minder bestrijden, meer beschermen?

Komt bovenbeschreven verschuiving nu ook tot uiting in de wisseling van status die bepaalde diersoorten hebben? In de loop van de tijd zijn soorten met ander oogmerk in de wetgeving opgenomen. Zo zijn verscheidene zoogdieren en vogels soms als te bestrijden organismen, soms als te benutten organismen en soms als te beschermen organisme opgevoerd. De otter, de das en de zeehond zijn goede voorbeelden van zoogdieren waarop lange tijd de jacht werd gestimuleerd ("bestrijding"), maar waarvoor sinds enige decennia de hoogste beschermingsprioriteit geldt. Uit figuur 1 komt naar voren dat de recente (laatste decennia) sterke toename van dieren in de wetgeving louter veroorzaakt wordt door de grotere aantallen te beschermen diersoorten. De hoeveelheid te benutten en te bestrijden diersoorten nam in dezelfde periode af (Knegtering et al, 2000).

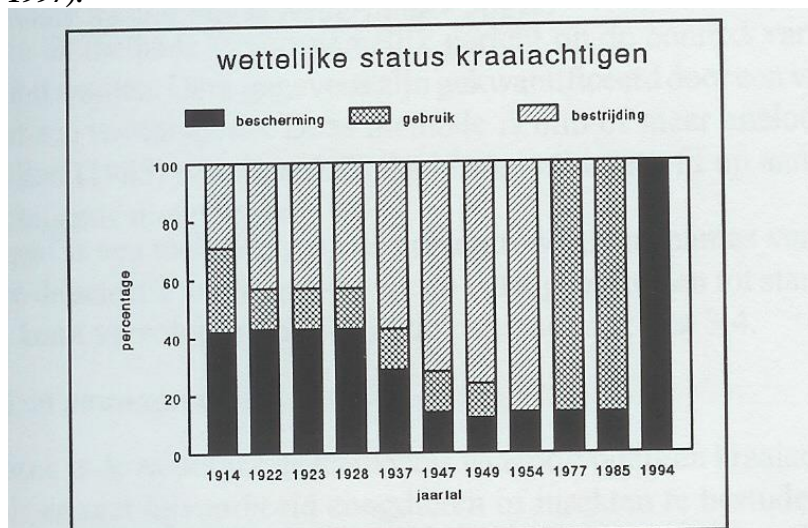
Voor vogels hebben we meer in detail gekeken naar de manier waarop ze in wetgeving figureerden. Op verscheidene momenten gedurende de gehele door ons onderzochte periode hebben zich verschuivingen voorgedaan in de hoeveelheden vogelsoorten die als te bestrijden, te benutten dan wel te beschermen te boek stonden. In figuur 4 is weergegeven op welke momenten deze verschuivingen plaatsvonden en met welke doelen de vogels toen in wetgeving waren ondergebracht. Duidelijk is dat gedurende lange tijd het percentage te bestrijden vogelsoorten relatief laag was en dat dit recent tot (bijna) nul is gedaald. Het aandeel van de te benutten vogels lag in 1914 op ongeveer de helft maar is in 1994 tot circa 10% teruggelopen. Het beeld wordt nog duidelijker als we de soorten roofvogels en kraaiachtigen apart bezien (Reiding 1997). Van de inheemse soorten roofvogels (waaronder de havik, de boomvalk en de zeearend) valt aan het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw de meerderheid nog als te benutten of te bestrijden aan te merken, terwijl aan het eind van de 20<sup>e</sup> eeuw de grote meerderheid beschermd is en niet een soort meer bestreden mag worden (figuur 5). Bij de kraaiachtigen (waaronder vlaamse gaai, bonte kraai en raaf) is het beeld aan het begin van de eeuw hetzelfde als bij roofvogels (figuur 6). Daarna wordt de mogelijkheid tot bestrijding of benutting lange tijd uitgebreid en geldt bescherming voor slechts een minderheid van de soorten kraaiachtigen. Pas aan het eind van de 20<sup>e</sup> eeuw krijgen ook deze vogelsoorten bescherming, mede door Europese regelgeving. Tegen deze bescherming is eigenlijk gedurende de gehele 20<sup>e</sup> eeuw oppositie geweest. De schade aan landbouw, jacht en visserij werd te groot geacht om tot bescherming over te gaan. Met horten en stoten, en met allerlei systemen van tijdelijke ontheffingen, heeft de wetgever toch te stap willen zetten om in principe alle vogels te beschermen, om ethische redenen, die het tegengaan van dierenleed en de vrije ontwikkeling van de soorten betreffen.



**Figuur 4.** De wettelijke status van vogels in de loop van de tijd (1914-1994), geordend naar het motief van opname in de regelgeving (bescherming, benutting dan wel bestrijding) (Naar Reiding 1997).



**Figuur 5.** De wettelijke status van roofvogels in de loop van de tijd (1914-1994), geordend naar het motief van opname in de regelgeving (bescherming, benutting dan wel bestrijding) (Naar Reiding 1997).



**Figuur 6.** De wettelijke status van kraaiachtigen in de loop van de tijd (1914-1994), geordend naar het motief van opname in de regelgeving (bescherming, benutting dan wel bestrijding) (Naar Reiding 1997).

Kunnen we nu ook conclusies trekken uit de ontwikkeling van de wetgeving die exclusief op bestrijding is gericht? We noemden reeds dat het aantal diersoorten dat als te bestrijden staat vermeld in de wet in de loop van de 20<sup>e</sup> eeuw wat is afgenomen. Deze afname heeft deels te maken met de wijzigingen in de Jachtwet en Vogelwet, waardoor het aantal te bestrijden vogels en zoogdieren afnam.

Zoals gezegd is er ook een categorie wetten die gericht is op een of enkele soorten, met name insecten zoals de Coloradokever, de kersenvlieg of de runderhorzels. Het verminderen van de hoeveelheid van dergelijke wetgeving heeft echter niets met een gewijzigde houding jegens dieren te maken. Het verdwijnen van de soortspecifieke wetgeving is in vrijwel alle gevallen een wettechnische kwestie. De betreffende soortspecifieke wetten of besluiten zijn doorgaans omgezet in kaderwetten zoals de Plantenziektewet in 1992 (Stb. 1992, 31).

#### **Aandeel verschillende diergroepen (taxa)**

We stelden ons de vraag op welke taxa de soortspecifieke regelgeving over dieren in het wild zich in Nederland richt. Deze regelgeving blijkt een beperkt aantal taxa te betreffen (zie tabel 2). Vogels, zoogdieren en vissen waren hierin gedurende de gehele periode 1860-1995 dominant aanwezig (zie

figuur 2). Verscheidene groepen, weekdieren (i.e.: tweekleppigen, inktvissen en slakken) insecten en schaaldieren, kwamen pas op latere momenten in de regelgeving terecht, zij het in bescheiden mate, maar bleven er eveneens permanent deel van uitmaken. Amfibieën en reptielen waren minder continu en stekelhuidigen slechts korte tijd onderwerp van de regelgeving. Verscheidene, soms grote diersystematische groepen maakten in het geheel geen onderdeel uit van de wetgeving, zoals de wormen, holtedieren of spinnen. In feite is het grootste deel van de diersoorten geen onderwerp van soortwetgeving. In 1995 waren bijna 600 wilde diersoorten expliciet in de Nederlandse wetgeving opgenomen, oftewel ongeveer 2 ½ % van het totaal in Nederland vastgestelde 25200 (Koomen et al. 1995).

**Tabel 2. Aanwezige taxa in soortspecifieke regelgeving over dieren in het wild in Nederland en aantallen soorten die voorkomen in Nederland (volgens Koomen et al. 1995).**

*S = geschatte aantal soorten dat voorkwam in de periode 1900-1995, zoals gehanteerd in de LSCI-waarden (zie tekst)*

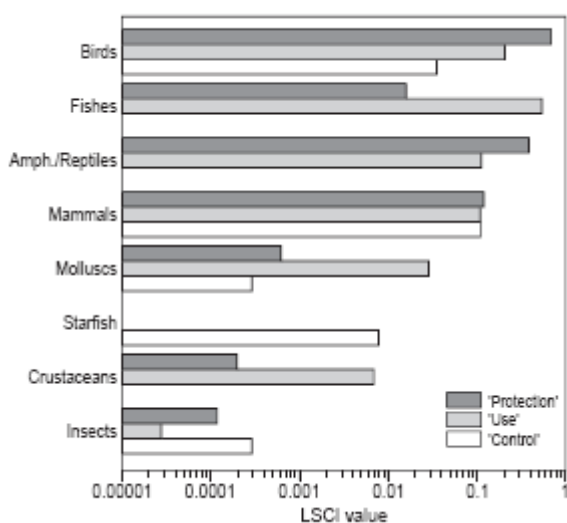
Soortgroep in wetgeving	Aantallen soorten per groep			
	Totaal	Inheems	Verdwenen	S
Insecten	17521	17521	583	17386
Schaaldieren	1265	123	4	1244
Weekdieren	460	319	5	390
Vogels	436	239	6	328
Vissen	186	123	11	155
Zoogdieren	95	71	5	83
Amfibieën en reptielen	23	23	-	83
Zeesterren (stekelhuidigen)	20	9	-	15

Welke diergroepen vinden we nu met name terug in de verschillende typen wetgeving?

Aanvankelijk, tot 1914, vond regulering van benutting van dieren vooral plaats via de jacht- en visserijwetgeving, na 1914 ook door middel van de Vogelwet. Het waren derhalve met name vis- en vogelsoorten waarvoor dergelijke wetgeving is ingevoerd, en deze soorten domineerden ook later dit type wetgeving. In de loop van de tijd volgden andere taxa, met name zoogdieren, schaaldieren, weekdieren, amfibieën en reptielen (Knegtering et al, 2000). Ook bij bescherming domineerden vogels de wetgeving. Bescherming van dieren was tot 1880 alleen van toepassing op enkele vogels, met name de nachtegaal. Zoogdieren verschenen in de beschermingswetgeving in 1880, amfibieën in 1914, reptielen, vissen, insecten, schaaldieren en slakken pas in 1973. Bestrijding van diersoorten betrof vooral zoogdieren en vogels (in de jachtwetgeving) en na 1875 ook een aantal insecten.

Om het belang van bepaalde diergroepen in de wetgeving goed te kunnen vaststellen moeten we in beschouwing nemen het totaal aantal soorten dat van de betreffende diergroepen in Nederland voorkwam. Daarvoor werden de zogenaamde LSCI-waarden gebruikt. In figuur 3 wordt zichtbaar in welke mate bepaalde diersoorten van de verschillende taxa onderwerp van de regelgeving zijn geweest. Duidelijk blijkt dat groepen die relatief weinig soorten omvatten, zoals amfibieën en reptielen, in feite bijna even prominent onderwerp van regelgeving waren als soortenrijke groepen zoals de vogels. Toch blijven ook volgens deze maat vogels de groep waarop de regelgeving zich relatief het meest heeft gericht, terwijl voor insecten dit het minst het geval is.

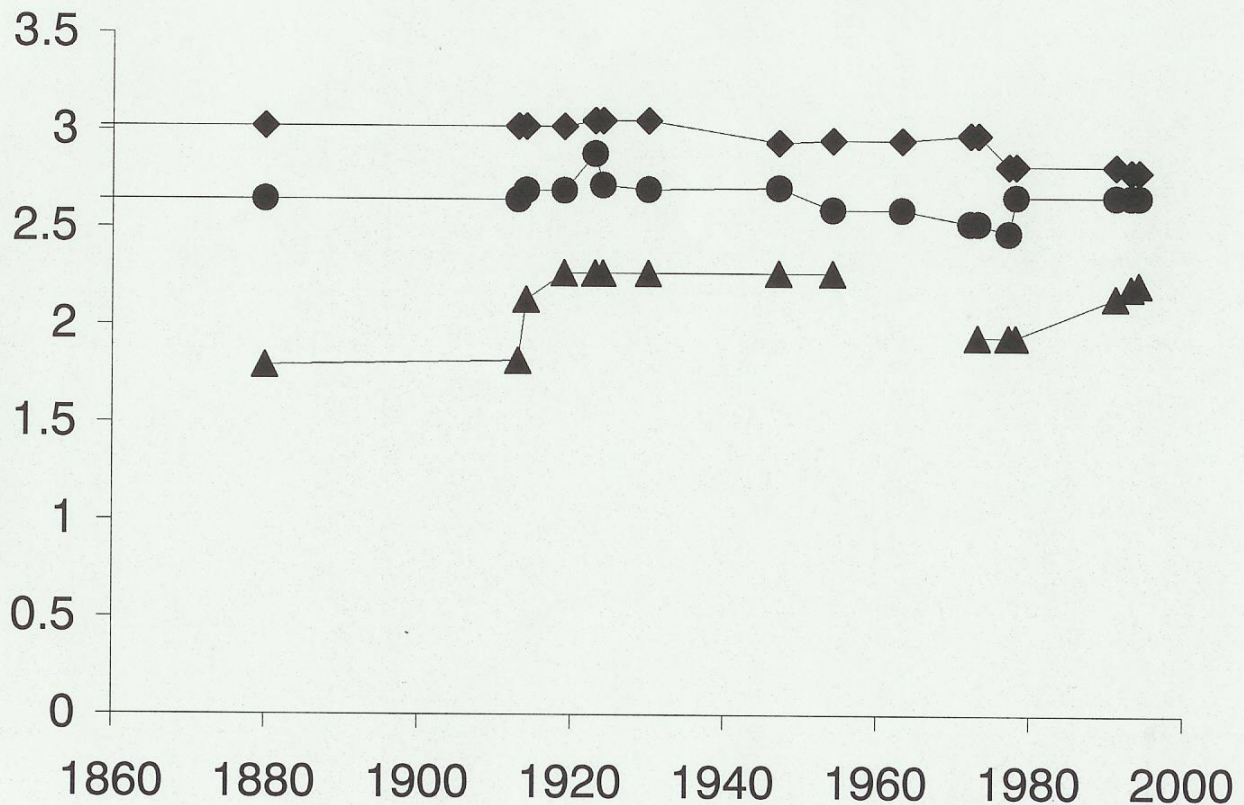
Per type doelstelling zijn er echter duidelijke verschillen (Knegtering et al, 2000). Bij “bestrijdingswetgeving” overheersten de zoogdieren, bij de “benuttingswetgeving” de vissen, en bij de “beschermingswetgeving” de vogels. Afgemeten aan het voorkomen van deze diergroepen in Nederland is er bij de wetgever nog relatief veel aandacht voor mollusken, schaaldieren en stekelhuidigen maar over de gehele linie zeer weinig voor insecten.



**Figuur 3. Waarden van de LSC- index. Deze geven de mate aan waarin de in Nederland voorkomende soorten van een taxon onderwerp van regelgeving waren in de periode 1900–1995. Een LSCI-waarde van ‘1’ betekent dat alle voorkomende soorten van dat taxon voortdurend onderwerp van regelgeving waren. Een LSCI-waarde van 0.5 kan betekenen dat 50% van de soorten van het taxon onderwerp van regelgeving was of dat alle soorten van dat taxon dat gedurende 50% van de tijd waren.**

De verklaring voor deze selectieve voorkeur zou in de morfologie van de soorten kunnen liggen. Soorten die behoren tot verschillende taxa, verschillen per definitie sterk in hun morfologische kenmerken. Omdat verschillende taxa een verschillend verloop in hun wettelijke status laten zien, suggereert dit een sterk effect van morfologische kenmerken op de wettelijke status. Van sommige taxa zijn soorten echter allemaal relatief klein (bijvoorbeeld insecten), van andere taxa juist relatief groot (bijvoorbeeld zoogdieren). Dit zou kunnen betekenen dat het effect van taxon deels ook het effect van lichaamsgrootte is (Knegtering et al. 2002). Om te achterhalen of er een verband is tussen lichaamsgrootte en wettelijke status zijn soorten van verschillende grootte binnen een-en-hetzelfde taxon bezien. Wanneer we dit voor de zoogdieren doen, dan blijkt dat de gemiddelde grootte van beschermde zoogdiersoorten gedurende de gehele bestudeerde periode lager is dan van soorten die met het oog op benutting of bestrijding in wetgeving zijn opgenomen (figuur 7).





● bestrijding, ♦ benutting, ▲ bescherming  
X-as: tijd in jaren; Y-as gemiddelde grootte in log mm

**Figuur 7.** Het verband tussen lichaamsgrootte en de wettelijke status in Nederland van zoogdieren in de loop van de tijd (1860x-1995), geordend naar het motief van opname in de wetgeving (bescherming, benutting dan wel bestrijding).

### Discussie

In dit artikel stond de vraag centraal of regelgeving voor bepaalde soorten in de loop van de tijd afhankelijk was van fysieke en gedragskenmerken, opgevat als de taxonomische status, en van ethische houdingen jegens dieren. We hebben gezien dat ondanks vele veranderingen in de wettelijke status van soorten in de periode 1857–1995, er een duidelijk patroon waarneembaar is in de plaats en het belang van de verschillende taxa in regelgeving, zowel relatief en absoluut. Dit suggereert dat aan taxon gerelateerde soortkarakteristieken in sterke mate de dynamiek van de wettelijke status van soorten bepaalden. Het patroon dat we in Nederland vinden lijkt op dat in andere landen (De Klemm & Shine 1993). De gevonden rangorden van taxa vinden we bovendien ook in studies naar individuele voorkeuren voor soorten (Kellert 1985b; Schulz 1987), naar houdingen van non-gouvernementele organisaties ten aanzien van soortenbescherming (Knegtering et al. 2002) en naar de aandacht die soorten in wetenschappelijk onderzoek krijgen, uitgedrukt in publicaties en aantal werkzame taxonomen per diersoort (May 1988; Gaston & May 1992). Het lijkt er daarmee sterk op dat de voorkeuren voor bepaalde taxa wijd verbreid en sterk verankerd zijn, althans in de Westerse landen.

Vogels hebben daarbij een grote voorkeur, zowel absoluut als relatief. In het algemeen is er een zeer eenzijdige voorkeur voor gewervelden. Afhankelijk van de maat die wordt gekozen, het type wetgeving, het aantal beschermde soorten van de totale hoeveelheid van het taxon of het moment van wetgeving, zijn het na de vogels vervolgens ofwel zoogdieren, ofwel vissen ofwel amfibieën en reptielen, die de meeste aandacht krijgen van de wetgever. Van de ongewervelde groepen vinden we alleen weekdieren, schaaldieren, en insecten in enige omvang binnen de wetgeving.

Het relatieve belang van de vogels in met name de beschermingswetgeving suggereert dat opname in de wet bepaald wordt door de kenmerken die juist de groep vogels heeft. Vogels appelleren blijkbaar in sterke mate aan publieke en politieke belangstelling. Dat heeft vermoedelijk in sterke mate te maken met het feit dat ze gemakkelijker gezien en gehoord worden dan andere taxa. Ze combineren unieke combinaties van morfologie, grootte, kleur, beweging en geluid. Daar komt bij dat vogels vaak eetbaar zijn en soms appelleren aan sensaties van snelheid of aan religieuze gevoelens. De veel geringere belangstelling voor bijvoorbeeld vissen heeft wellicht mede met hun relatieve onzichtbaarheid te maken. Zoals gezegd lijken de door ons gevonden resultaten in een aantal opzichten op (kwalitatieve) resultaten van studies uit andere landen. Zo is jachtwetgeving in veel landen beperkt tot vogels en zoogdieren (De Klemm & Shine 1993), en zijn in de loop van de tijd in de Amerikaanse Black Bass Act steeds meer vissoorten opgenomen (Bean 1977). Bovendien worden in veel landen, naast zoogdieren en vogels, in toenemende mate amfibieën en reptielen beschermd, maar is het aandeel van andere taxabeperkt (De Klemm & Shine 1993).

De gevonden trends in de veranderende argumentatie voor bescherming van soorten zijn vergelijkbaar met wat in andere landen is gevonden. Ook buiten Nederland zijn veel soorten verschoven van benuttings- naar beschermingsregelgeving (De Klemm & Shine 1993). Genoemde auteurs noemen in hun beschrijvingen een afname van het aantal bejaagde soorten en een toename van het aantal beschermde dieren. Dat deze gerelateerd lijkt aan een veranderende algemene houding van Westerse samenlevingen ten opzichte van de omgang met dieren wordt geïllustreerd door de Amerikaanse wetgeving betreffende wilde dieren. Deze wetten benadrukten vroeger de waarde van de dieren als voedsel, maar de huidige wet - de Endangered Species Act – noemt nadrukkelijk ook de esthetische, ethische, historische, opvoedkundige en wetenschappelijke waarde (Bean 1977). Deze verandering sluit aan bij de algemene trend die in de VS is geconstateerd van een meer utilitaire of antropocentrische naar een ecocentrische houding (Kellert 1985a; Wildes 1995).

De door ons in Nederland gevonden sprongsgewijze toename van het aantal beschermde dieren is eveneens gedeeltelijk te verklaren uit algemene veranderingen in de houding aangaande natuur. De Nuttige Dierenwet 1880 kwam tot stand in het decennium dat de eerste pleidooien klonken voor natuurbescherming vanuit organisaties van landbouwers en dierenbeschermers en vlak voordat natuurbeschermingsorganisaties als de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland actief werden. De Vogelwet in 1914 was mede het gevolg van de aanhoudende druk vanuit natuur- en vogelbeschermingsorganisaties. De toegenomen aandacht voor bescherming van dieren omstreeks 1970, onder meer blijkend uit de Natuurbeschermingswet, viel vrijwel samen met de enorme groei van de natuur- en milieubeschermingsbeweging. Tenslotte was er de grote toename van het aantal beschermde soorten rond 1990. Deze zou kunnen worden gezien als een uitvloeisel van de zich steeds versterkende Nederlandse dier-, natuur- en milieubescherming, maar is ook direct gerelateerd aan de verscherping van het internationale beschermingsregime voor dieren in het wild.

Al met al is het wilde dier steeds meer object van bescherming geworden. Anders gezegd, het wilde dier wordt in toenemende mate toegevoegd aan de uitdijende morele cirkel of gemeenschap zoals deze onderscheiden is door verscheidene natuurethici. Zo hebben volgens Singer (1981) in de loop der tijd als gevolg van een andere houding in de westerse samenleving steeds meer dieren rechten toegekend gekregen. Deze expansie had vooral betrekking op dieren die geacht worden te kunnen lijden, oftewel gewervelde dieren, hetgeen Singer ook moreel juist acht. Andere natuurethici zoeken de verklaring voor de uitdijende cirkel in de veranderende fysieke interactie met dieren. Zij wijzen op het feit dat in veel vroegere samenlevingen tot in de Middeleeuwen er een minder grote scheiding was tussen (landbouw)dieren en mensen (Callicot 1989). Er zou sprake zijn van een 'gemengde gemeenschap', waarin affectie voor bepaalde dieren vergelijkbaar was met die voor mensen. Een laatste categorie natuurethici plaatst de uitdijende morele cirkel in het kader van de gegroeide behoefte en noodzaak het gehele ecosysteem te beschermen, inclusief alle diersoorten.

Uit ons onderzoek blijkt dat de vergroting van de morele gemeenschap bepaalde wilde dieren betreft, waarbij de gewervelden dominant zijn. Uit verschillende wetten blijkt dat het element van lijden van met name vogels en zoogdieren voor de wetgever een belangrijk argument is geweest om tot een betere bescherming over te gaan. Daarnaast spelen in toenemende mate een rol het argument om elke – bedreigde – soort louter vanwege het bestaan te beschermen en het argument dat elke soort een plaats heeft in het ecosysteem. Dit laatste argument vinden we als bescherming van 'het natuurlijk evenwicht'

reeds in de 19<sup>e</sup> eeuw bij de rechtvaardiging van meer soortgerichte wetgeving. Daarmee beperkt de uitdijende morele cirkel zich niet tot een simpel onderscheid wel en niet gewervelden. Bepaalde gewervelden zijn duidelijk populairder dan andere, sommige ongewervelden genieten even duidelijk enige populariteit. Zowel binnen de groep van dieren die kunnen lijden als binnen de veel grotere groep daarbuiten, alle onderdeel van het ecosysteem, worden telkens selecties gemaakt.

Het door sommige natuurethici genoemde belang van de fysieke interactie tussen dieren en mensen is een interessante doch gecompliceerde kwestie. Enerzijds is er een zekere distantie ontstaan tussen burgers in een stedelijke omgeving en de 'wilde dieren in de vrije natuur'. Anderzijds is er door bijvoorbeeld recreatie wel degelijk een vorm van fysieke interactie met wilde dieren in een geurbaniseerde samenleving. De kans op schade door zo'n interactie is klein, vergeleken met vroeger eeuwen. . We zouden met wat goede wil kunnen zeggen dat in de Nederlandse verhoudingen wilde dieren, na landbouwhuisdieren, als het ware mentaal een onderdeel van de gemengde dier-mens gemeenschap geworden zijn, gepaard gaande met de nodige affectie.

Waarschijnlijk moet de veranderde houding jegens wilde dieren, zoals weerspiegeld in de wetgeving, sowieso in verband gebracht worden met de enorme veranderingen die zich in de fysieke omgeving in Nederland hebben voorgedaan. We kunnen zonder compleet te zijn denken aan de urbanisatie, de vergrote welvaart, andere sociale verhoudingen en de ontwikkeling van visserij en landbouw. De vergrote welvaart maakte de afhankelijkheid van wilde dieren als voedsel en wilde dieren als concurrent om voedsel minder. Wie een haas stroopt doet dit doorgaans niet uit eiwitgebrek, wie een vos schiet, wordt evenmin direct bedreigd in zijn voedselbron. Jacht was lange tijd verbonden met gewoonten van aanzienlijke families, met name de adel, maar de adel is van weinig belang meer. De landbouw en visserij tenslotte zijn in Nederland zo sterk ontwikkeld dat schade door wilde (gewervelde) dieren een relatief klein probleem is.

#### *De factor kennis*

Hoewel we er in onze studie geen systematische aandacht aan hebben geschonken, willen we toch even stilstaan bij de factor 'kennis'. Bij kennis kunnen we bijvoorbeeld denken aan kennis over de fylogenetische verwantschap tot de mens, de populatiedynamiek, het voorkomen en de ecologische betekenis die het dier heeft. Daartoe rekenen we ook de mate van concurrentie voor de mens, oftewel de schade die mensen van het dier hebben.

Over het algemeen was al omstreeks 1900 bekend wat de samenstelling van de fauna in Nederland is. Het totaal aantal diersoorten bleef bovendien ongeveer gelijk gedurende de 20<sup>e</sup> eeuw (Koomen et al. 1995). Toegenomen kennis over veranderingen in de fauna verklaren dus niet de globale veranderingen in de aantallen soorten in de wetgeving. Wel was kennis over grote achteruitgang van aantallen van sommige dieren of diergroepen een relevante factor. We noemden al de vervolging van de sterns in het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw die tot bescherming leidde. Gegevens over de ontwikkeling van populaties van de meeste diergroepen worden nog maar sinds korte tijd systematisch verzameld, dus deze betroffen vroeger vrijwel altijd een beperkt aantal soorten of soortsgroepen. Ook hier zien we een sterke dominante van bepaalde soorten. De kennis van vogels is al lange tijd vrij groot, terwijl van de verspreiding van de meeste ongewervelde dieren weinig kennis is. In sommige gevallen, zoals bij de Colorado-kever, was kennis, zoals over de verspreiding en omvang van de populatie ook bepalend voor de wettelijke status van de soort. Wel lijkt er aan het eind van de 20<sup>e</sup> eeuw sprake van enige emancipatie van de minder bedeelde soortgroepen, de zogenaamde cryptobiota (Koomen et al. 1995).

Men zou verwachten dat de mate waarin een soort bedreigd wordt een belangrijk criterium is voor de opname in wetgeving en in sommige landen is dat ook zeker het geval (De Klemm & Shine 1993). In die zin zou ecologische of populatiedynamische kennis dus wel een rol spelen bij het opname in wetgeving van bepaalde groepen. In Nederland is dat ook in toenemende mate het geval. Een analyse van de Amerikaanse Endangered Species Act op dit punt laat echter zien dat taxon niettemin toch een belangrijk - impliciet - criterium blijft (Metrick & Weitzman 1998).

Gesuggereerd is verder dat kennis van de fylogenetische verwantschap tussen mens en een bepaald dier of een bepaalde diergroep een factor is die de neiging om de bestrijden dan wel te beschermen verklaart (Burghardt & Herzog 1980; 1989). In onze resultaten vinden we daarvoor geen eensluidende aanwijzingen. Weliswaar worden gewervelde dieren in het algemeen veel meer beschermd dan



ongewervelde dieren. Maar vogels, die fylogenetisch verder van mensen afstaan dan zoogdieren, zijn veel uitgebreider onderwerp van beschermingsreggeving dan zoogdieren.

#### *Andere factoren*

Behalve ethische, esthetische en ecologische overwegingen, speelden bij de ontwikkeling van de wetgeving, en de opname van bepaalde diersoorten daarin, ook andere aspecten een rol. Zo verdween de aspergevlug uit de wetgeving omdat er betere bestrijdingstechnieken beschikbaar kwamen waardoor deze vlieg geen bedreiging meer vormde (Pvan der Waal – plantenziektkundige dienst, persoonlijke mededeling). Internationale wetgeving werkte ook stimulerend zoals de Parijse Conventie voor bescherming van nuttige vogels uit 1902. Slechts weinig landen besloten deze conventie in de nationale wetgeving op te nemen, maar België en Nederland behoorden ertoe (De Klemm & Shine 1993). Ook de internationale visserij- en natuurbeschermingsverdragen bepaalden de nationale pendant. In het laatste kwart van de 20<sup>e</sup> eeuw was het in verscheidene gevallen de EU-wetgeving die een grote rol speelde bij veranderingen in nationale wetgeving. Verandering van wetgeving komt soms voort uit de voortschrijdende wetgeving zelf. Nieuwe wetten zorgden ervoor dat voorgaande wetgeving niet meer voldeed wat nieuwe, beter geïntegreerde wetgeving nodig maakte. Tenslotte is in een aantal perioden de overheid in zijn algemeenheid meer of minder genegen geweest via wetgeving de samenleving te reguleren. De eroderende liberale staatsopvatting na 1914 is vermoedelijk mede oorzaak geweest van de toegenomen soortwetgeving.

#### **Conclusies**

Uit onze studie komt duidelijk naar voren dat het aantal soorten waarvoor bescherming in de wetgeving geregeld was, gestaag is toegenomen vanaf het midden van de 19<sup>e</sup> eeuw. Het aantal soorten dat benut werd nam wat af. Verder is gebleken dat verschillende taxa op geheel verschillende manieren object van soortspecifieke wetgeving zijn geweest. De kenmerken van dieren, zoals grootte en fysieke eigenschappen die samenhangen met de taxonomische groep, en de esthetische waardering daarvan zijn daarbij vermoedelijk van groot belang geweest.

De uitbreiding van het aantal diersoorten in wetgeving en de verschuivingen in het precieze oogmerk waarmee bepaalde diersoorten in de wetgeving staan, van bestrijding naar benutting, of van benutting naar bescherming, zijn grotendeels te verklaren uit een veranderde maatschappelijke houding ten opzichte van dieren. Deze uit zich in een andere ethische benadering van individuele wilde dieren, wilde dieren als soort of populaties en wilde dieren als onderdeel van ecosystemen. Mogelijk spelen andere factoren ook een rol, zoals veranderingen in kennis, van de populatiedynamica of de ecologie van bepaalde diersoorten, maar veel aanwijzingen daarvoor zijn er niet.

#### **Referenties**

- Audier, J.A. (1956) Van Stockum's Centraal Naam- en Zaakregister op de Nederlandse Wetgeving: 1813–1 juli 1955. 's-Gravenhage, W.P. van Stockum & Zoon.
- Beajon, A. (1885) Overzicht der geschiedenis van de Nederlandsche Zeevisscherijen. E.J. Brill, Leiden.
- Callicot, J. Baird, (1989), In defence of the Land Ethic, Albany, State University of New York Press.
- Bean, M.J. (1977) The Evolution of National Wildlife Law. Washington DST, Environmental Law Institute.
- Burghardt, G.M. & Herzog, H.A. (1980). Beyond conspecifics: Is Brer Rabbit our brother? BioScience 30:763-768.
- Burghardt, G.M. & Herzog, H.A. (1989). Animals, evolution and ethics. In R.J. Hoage (red.) Perceptions of animals in American culture (Schp. 129-151). Washington, DC: Smithsonian Institution Press.
- Davids, K. (1989) Dieren en Nederlanders: Zeven Eeuwen Lief en Leed. Utrecht, Matijds.
- De Klemm, C. & Shine, C.(1993) Biological Diversity Conservation and the Law: Legal Mechanisms for Conserving Species and Ecosystems. Cambridge and Gland, IUCN.
- Dijkman, R. 1997, Reacties op Flora en Faunawet, Vrijheid & Democratie, 1445, 9.
- Gaston, K.J. & May, R.M. (1992) The taxonomy of taxonomists. Nature 356: 281–282.
- Gorter, G.P. 1986, Ruimte voor Natuur, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten, 's Graveland.
- Hall, H.L. van 1853, Het evenwigt in de natuur, Album der Natuur, 321-337.

- Hovart, P. (1994), 150 jaar zeevisserij 1830-1980, Meded. van het Rijksstation van Zeevisserij, pub. Nr. 235., z.p.
- Kellert, S.R. (1985a) Historical trends in perceptions and uses of animals in 20th century America. *Environmental Review* 9: 19–31.
- Kellert, S.R. (1985b) Public perceptions of predators, particularly the wolf and coyote. *Biological Conservation* 31: 167–189.
- Kellert, S.R. (1996) *The Value of Life: Biological Diversity and Human Society*. Washington DST, land Press.
- Knegtering, E., Van der Windt, H.J., & Schoot Uiterkamp, A.J.M. (2000). Trends in the legal status of indigenous species. *Environmental Conservation* 27:404-413.
- Knegtering, E., Henrickx, L., Van der Windt, H.J., & Schoot Uiterkamp, A.J.M. (2002). Effects of species' characteristics on nongovernmental organizations' attitudes toward species conservation policy. *Environment and Behavior* 34:378-400.
- Koomen, P., Van Nieukerken, E.J. & Krikken, J. (1995) Zoölogische diversiteit in Nederland. In: *Biodiversiteit in Nederland*, red. E.J. van Nieukerken & A.J. van Loon, pp. 49–136. Leiden, Nationaal Natuurhistorisch Museum.
- Kuilema, E.E., (2003), *Flora- en faunawet : wet van 25 mei 1998*, Stb. 1998, 402, houdende regels ter bescherming van in het wild levende planten- en diersoorten, Alphen aan den Rijn, Kluwer.
- Lange, R., Twisk P., Van Winden, A. & Van Diepenbeek, A. (1994), *Zoogdieren van West-Europa*, Utrecht, KNNV Uitgeverij & Vereniging voor Zoogdierkunde en Zoogdierbescherming.
- Luttenberg, G. (1925) *Luttenberg's chronologische verzameling der wetten, besluiten en arresten betreffende het openbaar bestuur in de Nederlanden sedert de herstelde orde van zaken in 1813: alphabetisch register 1813–1924*. Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink.
- May, R.M. (1988) How many species are there on earth? *Science* 241: 1441–1449.
- Metrick, A. & Weitzman, M.L. (1998) Conflicts and choices in biodiversity preservation. *Journal of Economic Perspectives* 12(3): 21–34.
- Ministerie van LNV (1989), *Natuurbeleidsplan*, SDU, Den Haag.
- Ministerie van VROM (1989), *Nationaal Milieubeleidsplan*, SDU, Den Haag.
- Muizer, R.P. 1999, *Visserijwetgeving*, [W.E.J. Tjeenk Willink](#), Deventer.
- Pelzers, E., (1992), *De totstandkoming van de rijkswettelijke bescherming van nuttige dieren*, Het Vogeljaar 40, (4), 157-160.
- Schulz, W. (1987), Attitudes towards birds and other wildlife in West Germany and America. In: *The Value of Birds*, ed. A.W. Diamond & F.L. Filion, pp. 23–29. Cambridge: ICBP Technical Publication No. 6.
- Singer, P. (1981), *The Expanding Circle*, Clarendon Press Oxford.
- Swaen, A.E.H (1924). *Geschiedenis der vereeniging over het tijdvak 1898-1923*, in: *Nederlandsche Vereeniging tot Bescherming van Vogels 1898-1923*, *Nederlandsche Vereeniging tot Bescherming van Vogels* Amsterdam, 11-36.
- Swart, J.A.A., Van der Windt, H.J. & Keulartz, J. (2001) Valuation of Nature in Conservation and restoration, *Restoration Ecology* 9 (2) 230-238.
- Thomas, K. (1984) *Man and the Natural World* Harmondsworth: Penguin Books.
- Voûte, A.D. & J.F. de Vries Broekman (red.)(1973), *Natuurbeheer in Nederland*, Samsom, Alphen aan den Rijn.
- VUGA (1953–. . .) *Systematisch register op Staatsblad en Staatscourant*. 's-Gravenhage, VUGA.
- Toot, F. (1995), *Bescherming van planten en dieren in de Flora en faunawet*, *Milieu & Recht*, 11, 197-201.
- Wilcove, D.S., McMillan, M. & Winston, K.C. (1993) What exactly is an endangered species? An analysis of the U.S. Endangered Species List: 1985-1991. *Conservation Biology* 7: 87–93.
- Wildes, F.T. (1995) Recent themes in conservation philosophy and policy in the United States. *Environmental Conservation* 22: 143–50.
- Windt, H.J. van der (1995) *En dan: wat is natuur nog in dit land?: Natuurbescherming in Nederland 1880–1990*. Meppel, Boom.

## **Samenvatting**

*We onderzochten de ontwikkeling van specifieke op bepaalde diersoorten gerichte wetgeving in Nederland gedurende de periode 1857–1995. We richtten ons op het belang van bepaalde esthetische aspecten, in het bijzonder de waardering van bepaalde diereigenschappen die verbonden zijn aan systematische groepen (taxa) en van de ethische houding en bijbehorende en rechtvaardigingen voor opname in wetgeving. We bepaalden tevens het relatieve voorkomen van bepaalde taxa in de wetgeving, en de doelen die verbonden waren aan opname in de wet. Daarbij onderscheidden we drie doelen: 'gebruik', 'bescherming' en 'bestrijding', gebaseerd op de voor deze dieren geformuleerde doelstellingen, inclusief de geboden mogelijkheid deze soorten aan de vrije natuur te onttrekken.*

*Uit ons onderzoek komt naar voren dat het aantal dieren in de wetgeving is toegenomen, hetgeen vooral bepaald is door de toename van het aantal beschermde diersoorten. De in de wetgeving aangetroffen taxa omvatten vogels, zoogdieren, amfibieën, reptielen, vissen, tweekleppigen, slakken, inktvissen, insecten, stekelhuidigen en schaaldieren.*

*We vonden dat bepaalde taxa gedurende de gehele tijd duidelijk meer of duidelijk minder onderwerp van wetgeving waren en dat bepaalde taxa meer aan bepaalde doelstellingen waren gebonden dan andere. Vogels vormen de groep die het meest in wetgeving voorkomt, en insecten het minst, zowel absoluut als relatief. Daarnaast zijn er taxa die geheel niet in de wetgeving voorkomen zoals bijvoorbeeld spinnen. Opvallend is dat de grootte van dieren een belangrijke factor lijkt te zijn bij de doelstelling die de wetgever voor bepaalde diersoorten vaststelt.*

*Gedurende de onderzochte periode hebben zich verschillende verschuivingen voorgedaan, waarbij sommige dieren niet meer benut, maar beschermd werden. Daaraan gepaard gaande vonden we een algemene verschuiving in ethische motivatie, waarbij overleving van de soort in verband met enig nut voor de mens steeds meer plaats maakte voor het argument dat dieren een intrinsieke waarde hebben, als individu, als soort en als onderdeel van een ecosysteem. Belangrijke veranderingen traden op omstreeks 1880, 1915, 1970 en 1990. De morele gemeenschap lijkt te zijn uitgebreid met wilde dieren, gezien de toename van deze dieren in de wetgeving en de veranderende ethische argumentaties hiervoor. De gevonden aantallen diersoorten in de wetgeving en de verdeling over de verschillende taxa blijken grotendeels hieruit verklaard te kunnen worden en verder uit esthetische voorkeuren, gerelateerd aan specifieke vormeigenschappen. Kennis lijkt een ondergeschikte rol te spelen.*